إسهامات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التمكين القانوني للفقراء

Contributions of the United Nations Development Program in the legal empowerment of the poor

ط/د قردوح رضا[1]

[1] كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم القانون –جامعة الحاج لخضر– باتنة 1–

[1]mohamed_h1919@yahoo.fr

تاريخ الاستلام: 2019/08/17 تاريخ القبول: 2019/10/04 تاريخ النشر : 2019/12/19

الملخـص:

ساهم "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" (UNDP)– بإعتباره الوكالة الإنمائية الرائدة في منظومة الأمم المتحدة– في تبني وتطوير مفهوم "التمكين القانوني للفقراء" (LEP) كأحدث إتجاه في مجال التعاون الإنمائي القانوني، وهذا من خلال إستراتيجية تشغيلية لدمج التمكين القانوني للفقراء في مجالات ممارسته وبرامجه ومبادرته التنموية كنهج تنموي يهدف إلى تغيير واقع الفقراء من خلال تعزيز قدراتهم وفرصهم عن طريق إستخدام القانون والأدوات القانونية للسيطرة على حياتهم وتحسين سبل عيشهم.

الكلمات المفتاحية: إسهامات؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ التمكين القانوني للفقراء.

Abstract:

The United Nations Development Program (UNDP) Contributed -as the lead development agency of the United Nations system– to the adoption and legal "development of the concept of (LEP) As "empowerment for the poor the latest trend in the area of legal development cooperation, This is through an operational strategy to integrate the legal empowerment of the poor in the areas of its practice, programs and development initiative as a developmental approach aimed at changing the reality of the poor by enhancing their capacities and opportunities through the use of law and legal instruments to control their lives and improve their livelihoods.

Key words: Contributions; United Nations Development Programme; legal empowerment of the poor.

مقدمة:

[1] - المؤلف المراسل: قردوح رضا، mohamed_h1919@yahoo.fr

إن الغالبية العظمى من فقراء العالم محرومون من حماية القانون، ولا يمكنهم الوصول إلى الفرص التي يمكن أن يوفرها، مما أدى إلى بناء حاجز غير مرئي بينهم وبين فرصهم في بناء حياة أفضل لأنفسهم.

ولأجل ذلك، تم التنظير لمفهوم تنموي جديد في إطار التعاون الإنمائي القانوني من قبل مجموعة من المفكرين يقوم على فكرة جعل القانون يعمل لصالح الفقراء عبر تمكينهم من الوصول إلى العدالة وحقوق العمل وحقوق الملكية وممارسة الأعمال، أو ما يعرف بـ"التمكين القانوني للفقراء" الذي برز للوجود مع بداية القرن الجديد لدعم الجهود التنموية على الساحة الدولية، والتي تدخل في إهتمامات العديد من المنظمات والكيانات الدولية، والتي يأتي في مقدمتها "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" الذي يعتبر الكيان الرئيسي المعني بالتنمية في منظومة الأمم المتحدة. لذلك، حاولنا في هذه الدراسة، إبراز إسهامات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التمكين القانوني للفقراء عن طريق طرح الإشكالية التالية:

ما مدى مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في التمكين القانوني للفقراء؟

وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال إعتماد الخطة الآتية:

المبحث الأول: ماهية التمكين القانوني للفقراء

إن "التمكين القانوني للفقراء" هو رؤية مبتكرة وحديثة، تم التنظير لها من طرف عدد من المفكرين والفقهاء ، وتم تبنيها من طرف عدد من المؤسسات الدولية التنموية، والتي يأتي في مقدمتها "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" الذي خصص لها مكانة هامة ضمن برامجه التنموية، وسعى جاهدا إلى تجسيدها من خلال خططه الإستراتيجية الرامية للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية. لذلك، حاولنا من خلال هذا المبحث تحديد مفهوم التمكين القانوني للفقراء في مطلب أول، ثم تحديد مكانته وملامحه في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مطلب ثاني.

المطلب الأول: مفهوم التمكين القانوني للفقراء

يعتبر "التمكين القانوني للفقراء" من المفاهيم الحديثة ذات الصلة بالعدل الإجتماعي ومكافحة الفقر الذي إزدادت حدته مع بداية القرن الحادي والعشرين، والذي سعى العديد من الفقهاء والمفكرين والهيئات والكيانات إلى تحديد ملامحه النظرية وبلورته بشكل يمكن فهمه وتطبيقه على أرض الواقع، وهو ما سنحاول الوقوف عليه في هذا المطلب.

الفرع الأول: بروز التمكين القانوني للفقراء

لقد شهدت الألفية الجديدة فجر نظرية جديدة تهتم بالعلاقة بين "العدالة" و"الفقر" و"التنمية"، وتتمحور فكرتها في أنه:" من دون معرفة الفقراء بحقوقهم والأدوات اللازمة لدعم تلك الحقوق فإنهم يبقون محاصرين في حلقة مفرغة من الفقر"، وبإعتبار الفقر سببا ونتيجة للإستبعاد من سيادة القانون فمن الواجب أن تكون المعرفة القانونية والقدرة على إستخدام الأدوات القانونية لحماية ودعم الحقوق كجزء أساسي من إطار تمكيني يهدف إلى القضاء الفعال على الفقر. وبموجب هذه النظرية الجديدة، فإن دورة الفقر تحتاج إلى أن توقف، ومفتاح الحل هو في طريقة تفاعل الفقراء مع النظام القانوني، حيث وضع الرواد القانونيون فكرة فحواها أن: "الفقراء المسلحين بالمعرفة والأودوات يمكنهم الخروج من هذه الحلقة المفرغة بأنفسهم"، وتعرف هذه المنظومة بإسم "التمكين القانوني للفقراء". (معهد غرب آسيا وشمال إفريقيا، 11- 12 جوان 2014، صفحة 7،9)

وقد تمت صياغة نظرية "التمكين القانوني للفقراء" لأول مرة في عام 2001 في تقرير قدمه كل من "Stephen Golub" و"Kim McQuay" لوصف مجموعة من الأنشطة التي نفذتها مؤسسة آسيا (TAF) وبنك التنمية الآسيوي (ADB)، (Pilar Domingo, TamO’Neil, 2014, p. 14) لتحقق في وقت لاحق قدراً أكبر من الأهمية من خلال تقرير عام 2008م للجنة التمكين القانوني للفقراء (the Commission on Legal Empowerment of the Poor) المختصرة بـ (CLEP)، (Stephen Golub, 2010, p. 2) وتقرير الأمين العام بشأن التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر للعام 2009م، (معهد غرب آسيا وشمال إفريقيا، 11- 12 جوان 2014، صفحة 9،10) ليتم إعتمادها كمفهوم واسع يتجاوز حدود النظام القانوني الرسمي البحت، وينطوي على تزويد الفقراء بالأدوات القانونية والمؤسسية، (Banik, Dan, 2009, pp. 117,118) كما يشكل إستراتيجية للتنمية ذات فاعلية وجدوى في إطار الجهود من أجل مكافحة الفقر وضمان حقوق الفقراء والمهمشين على أساس قاعدة الحقوق وفي إطار سيادة القانون. (محسن عوض، علاء شلبي، معتز بالله عثمان، 2013، صفحة 5)

والتمكين القانوني للفقراء هو نهج للقضاء على الفقر يجمع بين أسس القانون وحقوق الإنسان والنظريات الإقتصادية القائلة بتحفيز الأسواق التي تعمل لمصلحة الفقراء من جهة؛

(برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 72) ويساعد في إرساء سيادة القانون وإحترام الكرامة الإنسانية وإحترام الحريات من جهة ثانية، وهو بذلك قد يعالج التهميش والإستبعاد من جذوره، ويوفر سبل المعيشة والحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية كما نصت عليها المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والثقافية بقولها "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين ، ولاسيما على الصعيدين الإقتصادي والتقني وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف فيها في هذا العهد". (المعتصم بالله أبو عين، 2015)

ويلاحظ أن مفهوم "التمكين القانوني للفقراء" يستند على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتطورات اللاحقة على المستوى الدولي، حيث تدعو المادة الأولى (01) منه إلى "جدول أعمال جذري للتمكين القانوني" الذي ينطوي على إصلاحات أساسية؛ وفي الواقع " التمكين القانوني للفقراء هو رؤية جريئة وتنفيذها هو التحدي"، حيث يعد برنامج "التمكين القانوني للفقراء" نهجاً جديداً للتصدي للفقر، والذي يأمل في تحقيق تحسينات كبيرة، حيث لم تكن حلول السوق والإصلاحات الإقتصادية الكلية بالضرورة في مستوى التوقعات. وفي نهاية المطاف، فإن مفهوم التمكين القانوني للفقراء يعتمد على الإفتراض الأساسي أنه "يمكن للفقراء أن يفلتوا من الفقر فقط إذا تم تمكينهم من مساعدة أنفسهم"؛ والتمكين القانوني للفقراء سيسمح للفقراء بأن يتحملوا مصيرهم بأن يصبحوا جهات معترف بها و محترمة في المجال الإقتصادي الرسمي. (Patrick Reynaud, And others, 21 March 2011, pp. 2,3)

الفرع الثاني: تعريف التمكين القانوني للفقراء

لقد تعددت التعاريف بشأن التمكين القانوني للفقراء من قبل المنظمات الدولية والفقهاء، حيث صدر عن الوكالة الأمريكية للتنمية (USAID) تقرير من قبل الشركة الإستشارية المرتبطة بالتنمية الريفية للعام 2007 يعتبر أن: "التمكين القانوني للفقراء يحدث عندما يقوم الفقراء أو مؤيدوهم أو الحكومات بإستخدام الوسائل القانونية وغيرها من الوسائل المتعلقة بإنشاء الحقوق والقدرات والفرص المتاحة للفقراء، والتي تمنحهم سلطة جديدة لإستخدام القانون والأدوات القانونية للهروب من الفقر والتهميش". (Christina Hackmann, 27 Apr 2012, p. 5)

وقد إستخدم مشروع برنامج للأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) في أندونيسيا في عام2007 تعريفا وظيفياً، مشيراً إلى أن هدف المشروع هو: "زيادة فرص الوصول إلى العدالة في جميع أنحاء إندونيسيا من خلال تقديم الدعم للخدمات القانونية وتنمية القدرات القانونية والوعي القانوني بحقوق الإنسان والأنشطة الإنمائية ذات الصلة للفقراء وغيرهم من الفئات المحرومة". (Stephen Golub, 2010, p. 3)

ويمكن فهم التمكين القانوني للفقراء من خلال التعريف الذي قدمته لجنة التمكين القانوني للفقراء في 2005، والذي أعتمد لاحقاً في تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بـ "التمكين القانوني للفقراء والقضاء على الفقر" في يوليو 2009 (A/64/133) بأنه: "عملية تغيير منهجية يمكن من خلالها للفقراء والمستبعدين أن يستفيدوا من سلطة القانون والنظام القانوني والخدمات القانونية لحماية حقوقهم ومصالحهم والإرتقاء بها كمواطنين وكفاعلين في النشاط الإقتصادي؛ وهو وسيلة لتحقيق غاية، لكنه أيضاً غاية في حد ذاته". (لجنة التمكين القانوني للفقراء، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008، صفحة 3)

وفي الأخير نشير إلى التعريف الذي قدمه "Stephen Golub" الذي وسع في تعريف "لجنة التمكين القانوني للفقراء"بإعتبار التمكين القانوني للفقراء عبارة عن: "إستخدام الحقوق القانونية والخدمات والنظم والإصلاح من جانب السكان المحرومين ولصالحهم في كثير من الأحيان، جنبا إلى جنب مع أنشطة أخرى، للتخفيف من حدة الفقر بشكل مباشر، وتحسين نفوذهم على الإجراءات والخدمات الحكومية أو زيادة حريتهم على نحو آخر". (Pilar Domingo, TamO'Neil, 2014, p. 15)

المطلب الثاني: مكانة وملامح التمكين القانوني للفقراء في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن التمكين القانوني للفقراء أحد العناصر الرئيسية والهامة للوصول إلى العدالة وتكريس الحكم الديمقراطي من جهة، وتحقيق التنمية البشرية المستدامة والقضاء على الفقر من جهة ثانية، وهذا عبر مجموعة من الإستراتيجيات التي تصب في إتجاه تعزيز قدرات وفرص الفقراء عن طريق إستخدام الوسائل القانونية و غير القانونية ليتمكنوا من التحرر من الفقر وتحقيق التنمية.

الفرع الأول: مكانة التمكين القانوني للفقراء في جدول أعمال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يعتبر "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" من أكثر الوكالات الدولية المانحة إلى جانب بنك التنمية الآسيوي والبنك الدولي، والتي إهتمت بموضوع التمكين القانوني للفقراء ضمن أنشطتها، حيث يمتلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي برنامجا راسخا للوصول إلى العدالة في عملياته العالمية، وينطلق في ذلك من أن "الوصول إلى العدالة أمر ضروري للقضاء على الفقر"؛ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005، الصفحات 3-5) ليض (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010)ع إطاراً عاماً يشمل خمسة عناصر: (1) الإطار المعياري: ضمان أن تكون القواعد، الرسمية منها وغير الرسمية، مواتية للفقراء وغير تمييزية؛ (2) التوعية القانونية بإعتبارها لبنة البناء الأساسية للتمكين القانوني؛ (3) الوصول إلى المنتدى المناسب: منتدى لحل المظالم، سواء أكان رسميا أم غير رسمي؛ (4) المعالجة الفعالة للمظالم؛ (5) الحصول على العلاج المرضي؛

ويشدد هذا الإطار على مشاركة الفقراء في صنع القانون والرقابة العامة على مؤسسات العدالة لتعزيز المساءلة الاجتماعية. (Matthew Stephens, 2009, p. 136)

والتمكين القانوني للفقراء هو في صميم ولاية "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" ويشكل دعامة أساسية للحكم الديمقراطي، ويسعى "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" من خلاله إلى المساهمة في إنشاء نظم قضائية نزيهة وكفؤة ومتجاوبة ويتسنى اللجوء إليها، لتساهم في تهيئة بيئة مواتية لتعزيز التنمية البشرية والحد من الفقر. وبالتالي، تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 70،71) وهذا عن طريق:

1- إصلاح العدالة لصالح الفقراء: يسعى "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" من خلال نهج "التمكين القانوني للفقراء" إلى ضمان سنّ وإنفاذ القوانين المناصرة للفقراء على نطاق واسع، حيث يعتبر وجود إطار قانوني مناصر للفقراء ونظم قضائية فعالة ونزيهة شرطاً أساسياً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ومن شأن الجهود اللازمة التي سوف تُسفر عن هذا الإطار والنظم أن تجني عوائد لا حصر لها. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 71،72)

2- الإستجابة للأوضاع المحلية: يسعى "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" إلى دعم مبادرات إصلاح القضاء على أساس نهج يستند إلى حقوق الإنسان ويركز على تمكين الفقراء. ويتم ذلك عن طريق رصد وتقييم مسبق لإحتياجات العادلة بغية التعرف على حجم طلب

المستفيدين الفعليين والمحتملين من خدمات القضاء وتحليله.

كما يجب أن تستجيب مبادرات الإصلاح لواقع النظام القانوني ومؤسسات القضاء والجهات الفاعلة بغية ضمان تمتعها بالقدرة اللازمة لتقديم خدمات القضاء التي يطالب بها الناس ويحتاجونها. لذلك، يتم تقييم قدرات النظام القضائي الحالية مقارنة بالقدرات المطلوبة في المستقبل، بحيث يتسنى تحديد أوجه القصور والثغرات في تقديم خدمات القضاء وقياسها والتصدي لها بفعالية. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 72،73)

الفرع الثاني: ملامح التمكين القانوني للفقراء في برنامج الامم المتحدة الانمائي

إن مفهوم "التمكين القانوني للفقراء" يتجسد في الخطة الإستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفترة الممتدة من 2008 إلى 2011، التي جاء فيها أن :"القضاء الفعال على الفقر وتحقيق الشمول والمساواة أمور تتوقف على قدرة المؤسسات على تقديم الخبرات العامة والخدمات الإجتماعية وتحقق التنظيم الفعال للأسواق من أجل المصلحة العامة وتوفير السبل القانونية للحصول على الأصول والفرص الإقتصادية بطريقة نزيهة ومنصفة". (Report of the Secretary-General, A/64/133, July 2009, p. 12)

وبموجب الخطة الإستراتيجية للفترة الممتدة من 2014 إلى 2017، يلتزم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في وقت واحد بمساعدة البلدان على تحقيق القضاء على الفقر والحد بشكل كبير من عدم المساواة والإستبعاد. ومحاربة التمييز القانوني هي نقطة إنطلاق نحوى تحقيق هذا الهدف الذي ينطوي على إصلاح قانوني يشمل مواءمة القوانين الوطنية مع الإتفاقيات الدولية والإقليمية التي تم التصديق عليها، والتي تتعلق بالحقوق الإقتصادية والإجتماعية والمدنية والسياسية. وهذا ينطوي على تغييرات في القوانين التي يمكن أن تعزز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة- مثل حقوق المرأة في الهوية القانونية، وملكية الممتلكات، والميراث والمساواة في الأجر من أجل بذل جهود متساوية - وإزالة جميع أشكال التمييز القانوني التي قد تكون موجودة فيما يتعلق، على سبيل المثال بالأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية وتعزيز الوعي القانوني ومحو الأمية؛ ويشمل الإضطلاع بهذه الجهود الإهتمام بالحقائق السياقية والتعاون مع القواعد الشعبية ومنظمات المجتمع المدني وتعزيز الحوار وتقاسم الخبرات والدروس المستفادة من خلال التعاون فيما بين بلدان الجنوب. (United Nations Development Programme, 2014, p. 7)

وينظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى منهجية التمكين القانوني للفقراء- بناء على توصيات لجنة التمكين القانوني للفقراء- بإعتبارها أساسية لنهجه القائم على حقوق الإنسان في التنمية في إطار نموذج التنمية البشرية المستدامة. حيث يعتبر التمكين القانوني للفقراء منهجية و وسيلة أساسية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وكسر الحلقة المفرغة للإستبعاد والفقر، وضمان العدالة الإجتماعية والنمو العادل. لذلك، فالتمكين القانوني للفقراء يقوم على أساس أنه: (1) يحمي الحقوق الأساسية التي تمكّن الفقراء من تحقيق كامل لإمكاناتهم الإقتصادية وتحسين سبل معيشتهم؛ (2) يقر بأهمية وإمكانيات القطاع غير الرسمي ويضمن إدراجه في الدورة الاقتصادية؛ (3) يركز على حقوق الملكية وحقوق العمل ويسهل روح ريادة الأعمال للفقراء من خلال إستهداف الظروف القانونية والبيئة المواتية لإنشاء وإدارة الأعمال التجارية؛ (4) يدعم ويؤكد على التدابير الملموسة لتمكين النساء والأطفال وحماية حقوقهم؛ (5) يجمع بين نهج "القاعدة إلى القمة"مع " القمة الى القاعدة"،ويؤكد على أهمية الهوية والصوت وتمثيل الفقراء؛ (6) يترجم الوصول إلى العدالة كخدمة عامة أساسية ويركز على التحليل الإقتصادي والإجتماعي وفعالية تقديم خدمات العدالة. (UNDP, 2010, p. 2.3)

إن التمكين القانوني للفقراء بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لا يعتبر بديلاً عن التدخلات الإنمائية الأخرى الهامة. ومع ذلك، يمكن أن يكون شرطا ضروريا لتهيئة بيئة مواتية لتوفير سبل العيش المستدامة والقضاء على الفقر. (Report of the Secretary-General, A/64/133, July 2009, p. 2) كما يمكن أن يكون التمكين القانوني للفقراء عاملاً حاسماً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتحقيق مكاسب في التنمية البشرية والحفاظ عليها. والأهم من ذلك أن التمكين القانوني للفقراء يمكن أن يحمي الفقراء من الصدمات الناجمة عن الدخل والمعيشة، مثل الغذاء أو الأزمات الاقتصادية أو تغير المناخ. (Panel Discussion, 2009, p. 1)

المبحث الثاني: إستراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتمكين القانوني للفقراء وأنشطته التمكينية

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتبني إستراتيجية واضحة لدعم نهج التمكين القانوني للفقراء، وهذا من خلال دعمه لتأسيس لجنة للتمكين القانوني للفقراء في مرحلة

أولى، وإقرار مبادرته الخاصة به في مرحلة ثانية؛ كما سعى إلى تنويع أنشطته المرتبطة بالتمكين القانوني للفقراء، وهذا من خلال تنظيمه للعديد من الحوارات والنقاشات، وتنفيذه لعديد المشاريع في مناطق مختلفة من العالم. لذلك، حاولنا من خلال هذا المبحث إبراز إستراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتمكين القانوني للفقراء في مطلب أول، وأهم أنشطته في إطار مبادرته في مطلب ثاني.

المطلب الأول: إستراتيجية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتمكين القانوني للفقراء

قام مجلس إدارة مشروع التمكين القانوني للفقراء ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوضع إستراتيجية تشغيلية لدمج التمكين القانوني للفقراء في مجالات ممارسته وبرامجه، (UNDP, 2010, p. 2) معتمداً في ذلك على:

الفرع الأول:دعم تأسيس لجنة للتمكين القانوني للفقراء والعمل بتوصياتها "2005-2008"

يعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أكبر الداعمين لتأسيس "لجنة التمكين القانوني للفقراء" كمنظمة دولية مستقلة، فقد قام بإستضافتها بمقره الرئيسي في "نيويورك"، (Akhila Kolisetty, 2014, p. 9) طوال فترة عملها الممتدة من 2005 إلى 2008، وعمل كأمانة للجنة التمكين القانوني للفقراء، والتي حددت غياب الحماية القانونية كعقبة أساسية أمام المجتمعات الفقيرة في تقدمها في التنمية الإقتصادية والبشرية. (United Nations Development Programme, 2014, p. 7)

كما قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمساعدة اللجنة على إستكشاف أبعاد "التمكين القانوني للفقراء"، والذي تطلب منها خمس إجتماعات كاملة، (Adam L. Masser, 2009, p. 3) وثلاث سنوات على الأقل في غربلة الأدلة والإستماع والتعلم من أصحاب المصلحة للوصول إلى كتابة وإخراج التقرير المعنون بـ"القانون في خدمة الجميع"،الذي يعتبر مرجعاً مفيداً في مجال القضاء على الفقر، (Report of the Secretary-General, A/64/133, July 2009, p. 2.3) و وثيقة مؤثرة يمكن إستخدامها كأداة للدعوة، من أجل وضع مبادرات وخطط إنمائية جديدة واعدة للعمل. (Patrick Reynaud, And others, 21 March 2011, p. 2.3)

وتعتبر "لجنة التمكين القانوني للفقراء" مدافعاً بارزاً عن النهج الجديد "التمكين القانوني للفقراء"، (Maaike De langen , Maurits Barendrecht, 2008, p. 251) كما

تعتبر محاولة جادة لتحويل نظريات التمكين القانوني للفقراء إلى عمل، حيث وعدت اللجنة مع مجموعة من المفكرين والقادة العالميين البارزين بمصداقيتهم بإعادة تنظيم شواغل القانون والعدالة في صميم التفكير في التخفيف من حدة الفقر. (لجنة التمكين القانوني للفقراء، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008، صفحة 2)

وقد قامت"لجنة التمكين القانوني للفقراء" بوضع التمكين القانوني للفقراء على الخريطة العالمية، حيث يعود الفضل لها في ذلك، بأن أثبتت وجود صلة بين الفقر والظلم والإقصاء القانوني، ولفتت الإنتباه إلى كيفية تأثير حقوق الملكية والعمل والعمل التجاري على الفقراء؛ والأهم من ذلك، أن اللجنة وضعت أجندة المهمشين في المقدمة، لا كموضوع للمشكلة ولكن كأناس وكشركاء وكجزء من الحل؛ ليصبح بهذا التمكين القانوني للفقراء جزءاً من التيار الرئيسي للتفكير في التخفيف من حدة الفقر، وكيفية لرفع مستوى معيشة الفقراء. وبمرور الوقت، أصبح التمكين القانوني للفقراء مدمجاً في عمل العديد من الوكالات الدولية، (معهد غرب آسيا وشمال إفريقيا، 11- 12 جوان 2014، صفحة 13.14) بما فيها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي دعته "لجنة التمكين القانوني للفقراء" إلى إقامة لجنة توجيه عامة ومتابعة لجدول أعمال التمكين القانوني، ليصبح التمكين القانوني للفقراء إحدى المهام الأساسية له، إذ يمكنه العمل عن قرب مع القادة الوطنيين بهدف تقديم المساعدة للحكومات المضطلعة بمهام الإصلاح وممارسة تأثير توجيهي على الحكومات الأقل إستعدادًا لإجراء الإصلاحات؛ كما يمكنه العمل مع المجتمع المدني ومنظمات المجتمع المحلي للمساهمة في هذا العمل من خلال تحقيق الإتصال بين الفقراء والمؤسسات السياسية على جميع المستويات، مع تأييد تمثيل أفضل للفقراء، وتنظيم الدعم المقدم لجداول أعمال الإصلاح، والعمل كمراجعين مستقلين للنظام السياسي. (لجنة التمكين القانوني للفقراء)

الفرع الثاني: إقرار مبادرة للتمكين القانوني للفقراء منبثقة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"2008-2011"

قام "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" بإقرار مبادرته للتمكين القانوني للفقراء كنتيجة وتتمة لعمل"لجنة التمكين القانوني للفقراء"، والتي تسعى إلى تعزيز نهج التنمية الشامل بغية دعم الجهود الوطنية والإقليمية والعالمية لزيادة فرص إستفادة الفقراء من الآليات القانونية

والمؤسسية التي يمكن أن تساعد في كسر حلقة الفقر والإستبعاد. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 73)

وقد بدأت "مبادرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل التمكين القانوني للفقراء" العمل في جويلية 2008، من خلال "مكتب السياسات الإنمائية" الذي يعمل على دعم البرمجة لضمان إمكانية التمكين القانوني للفقراء عبر زيادة الخيارات المتاحة أمام الناس للنهوض بالتنمية البشرية، وهذا من خلال تنصيبه لفريق عمل أساسي مكون من ستة مهنيين متفرغين بالكامل، ويعتمد هذا الفريق الأساسي على خبرة الدوائر المتداخلة للمهنيين في مختلف مكاتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمراكز الإقليمية والمكاتب القطرية. (United Nations Development Programme, 2009, p. IX)

وتهدف هذه المبادرة إلى: (أ) إيجاد الدعم السياسي القوي فضلاً عن الإلتزام والمعرفة والفهم لخطة التمكين القانوني بإصدار قرارات ومقررات عن الموضوع ونشر المعرفة بشأنه؛ (ب) تنمية قدرات الكيانات الحكومية على كافة المستويات المحلية والإقليمية والوطنية لإجراء الإصلاحات القانونة والمؤسسية اللازمة، وتحقيق التمكين القانوني للفقراء؛ و(ج) إشراك منظمات القاعدة الشعبية في مجال التمكين القانوني للفقراء، وتقديم الدعم للحركة الإجتماعية، وتعزيز أوجه المساءلة والإستدامة في الإصلاحات التي تخدم الفقراء. (Report of the Secretary-General, A/64/133, July 2009, p. 12)

وبالإضافة إلى هذه المبادرة تم إقرار مبادرات عالمية أخرى تصب في نفس الإتجاه، حيث تم إقرار "برنامج عالمي معني بسيادة القانون وإمكانية اللجوء إلى القضاء" الذي يسعى من خلاله لمساعدة الشركاء الوطنيين، وهذا عن طريق وضع خطط وبرامج إصلاح قضائية وطنية من أجل تحسين تقديم خدمات القضاء وإنفاذ القوانين المناصرة للفقراء؛ والإستجابة إلى إحتياجات العدالة الملحة، والتي من ضمنها حماية حقوق المرأة والحصول على الخدمات القانونية والتصدي للتحديات الجسيمة في قطاع العدل مثل: وحشية الشرطة، وظروف السجن غير الإنسانية، وطول مدة الاحتجاز السابق للمحاكمة، وإفلات مرتكبي العنف الجنسي والقائم على النوع الاجتماعي من العقاب. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 73)

المطلب الثاني: أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار مبادرته للتمكين القانوني للفقراء

يعتبر برنامج الأمم المتحدة الانمائي من أنشط البرامج الأممية التنموية الداعمة لعملية التمكين القانوني للفقراء، والذي إمتدت نشطاته إلى كل مناطق العالم في شكل مجموعة من الحوارات والنقاشات والمشاريع المتنوعة على أرض الواقع، حيث ساهم في:

الفرع الأول: إقامة حوارات بشأن التمكين القانوني للفقراء

دعمت المكاتب القطرية لبرنامج الامم المتحدة الإنمائي عدة مشاورات وطنية نظمتها لجنة التمكين القانوني للفقراء بعد إطلاق تقريرها المعنون بـ "قانون في خدمة الجميع" في العام 2008، حيث قام البرنامج الإنمائي بدعم عمليات إطلاق الحوارات والمناقشات الإقليمية التي تركز على تحديات التنمية في مناطق محددة. (UNDP, 2010, p. 3) فقد نظم على المستوى الأوروبي نقاش مائدة مستديرة رفيع المستوى حول التمكين القانوني للفقراء بمناسبة الإحتفال بأيام التنمية الأوروبية في "ستوكهولم" (السويد) في 2009/10/23، وتم على مستوى القارة الآسيوية عقد حوار عن التمكين القانوني في "بانكوك" (تايلندا) في مارس 2009، والذي أسس منصة مبتكرة للشراكة تتيح الفرصة أمام أصحاب المصلحة الرئيسيين من مختلف أنحاء المنطقة للإجتماع ومناقشة التحديات والفرص المتاحة لإحراز تقدم على صعيد جدول أعمال التمكين القانوني للفقراء؛وفي القارة الإفريقية، تم تنظيم مؤتمر إقليمي في مدينة "كوتونو" (البنين) في ديسمبر 2009، ضم مسؤولين حكوميين وممثلين عن المجتمع المدني وأصحاب مصلحة من القطاع الخاص من 13 بلداً إفريقياً ناطقاً بالفرنسية، ليتبنى المؤتمر إعلاناً وزارياً، دعا فيه إلى مزيد من التعاون الدولي والإقليمي لدعم المبادرات الوطنية بشان التمكين القانوني للفقراء. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 76) وعلى المستوى الإقليمي العربي، تم تنظيم سلسلة من المناقشات ضمن موائد مستديرة حول التمكين القانوني للفقراء في كل من "القاهرة (مصر) في ديسمبر 2009، وفي"عمان" (الأردن) في ماي 2010،حيث أتاحت هذه المؤتمرات الفرصة لخلق الأفكار المبتكرة ووضع نُهج لتنفيذ المبادرات الإقليمية والقطرية على أساس أفضل الممارسات والدروس المستفادة، وبما يتوافق وخصائص المنطقة. (UNDP, 2010, p. 11) وفي نفس الإتجاه، نُفذت مبادرات مماثلة في أوروبا الشرقية، ورابطة الدول المستقلة، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، حيث ركزت كل منطقة على أوضاع

وإحتياجات محددة على الأرض ومتفردة عن سواها. (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ماي 2010، صفحة 76)

الفرع الثاني: تنويع المشاريع بشأن التمكين القانوني للفقراء

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار مبادرته من أجل التمكين القانوني للفقراء –التي تعالج بطريقة أو بأخرى سبل اللجوء إلى العدالة، وحقوق الملكية، وحقوق العمل، وحقوق الأعمال التجارية– (Report of the Secretary-General, A/64/133, July 2009, p. 12) بتنفيذ مجموعة متنوعة من المشاريع على أرض الواقع في أغلب دول العالم، وهذا إما بإعتباره منظمة التنفيذ الرائدة للمشروع أو بإعتبراه شريكا وصاحب مصلحة. و كان في بعض هذه المشاريع، الممول الرئيسي للمشروع بالكامل أو الممول الجزئي. وفي حالات أخرى، إكتفى بالإشراف والمتباعة. (United Nations Development Programme, 2009, p. VIII)

وقد بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المشروع العالمي الأول عن التمكين القانوني للفقراء في عام 2007، مع مجموعة من الأنشطة على المستوى الوطني من خلال المكاتب القطرية، حيث تتم المشاريع الوطنية وفق نهج يستند إلى الأولويات والمتطلبات الوطنية، (UNDP, 2010, p. 3) وهو ما قام به البرنامج من خلال تقديم "برامج المساعدة القانونية المجانية والتدريب شبه القانوني" في مصر والصين والجبل الأسود؛ و"توفير الخدمات المبتكرة" للسكان المعاقين في أوكرانيا والفقراء في جمهورية قيرغيزستان وباكستان؛ و>"تحسين التفاعل بين نظم العدالة العرفية والرسمية" في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية؛ و"دعم الآليات البديلة لتسوية المنازعات" في صربيا وإندونيسيا؛ و"الآليات القائمة على الحوافز لترسيم الحدود البرية وتسوية المنازعات" في نيبال وأوغندا؛ و"إضفاء الطابع الرسمي على القطاعات غير الرسمية وحقوق الأعمال للفقراء" في إثيوبيا. (United Nations Development Programme, 2009, pp. 1-45)

كما قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتجسيد عدد من المشاريع في أقطار متعددة، وفق الطلب الإقليمي الذي يبني على إحتياجات البلدان المكونة له، (UNDP, 2010, p. 3) حيث قام بدعم "برامج تمليك الأراضي المجتمعية" في عدد من الدول الإفريقية (ليبيريا وأوغندا وموزامبيق)؛ و"التمكين القانوني للعاملين الفقراء " في الهند وكولومبيا وغانا؛ ومحو الأمية المالية والقيام بالأعمال التجارية مع الفقراء في المغرب والفلبين؛ كما قام بعدد من من

المبادرات العالمية، منها مؤشر للتمكين البشري لقياس ومقارنة التقدم المحرز في مجال تمكين الفقراء. (United Nations Development Programme, 2009, pp. 69-72)

خاتمـــــــــــة

إن إسهامات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجال التمكين القانوني للففقراء جاءت عبر مراحل متدرجة، حيث قام البرنامج الأممي في البداية بتبني وإبراز نهج التمكين القانوني للفقراء كأحد التدخلات الإنمائية على الساحة الدولية عن طريق دعمه لإنشاء لجنة خاصة بالتمكين القانوني للفقراء والعمل بتوصياتها،وهذ إدراكاً منه لأهمية ودور التمكين القانوني للفقراء في القضاء على الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، ليسعى جاهداً في مرحلة لاحقة لتفيعل وتجسيد مبادرته الخاصة من أجل التمكين القانوني للفقراء، ومجموعة من المبادرات الأخرى على أرض الواقع، عبر تنظيمه مجموعة من الحوارات والنقاشات والنشاطات حسب خصوصية الظروف والمتطلبات المحلية والإقليمية والدولية، والتي دعمها من خلال إقامته لمجموعة من الشركات والتعاون مع أصحاب المصلحة أو المانحين المهتمين بما يتضمنه التمكين القانوني للفقراء من أفكار وفرص تصب في إتجاه تحقيق التحرر من الفقر وتحقيق التنمية، ليصبح في الأخير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي آلية هامة تعلق عليها الأمم المتحدة أمالاً كبيرة لتجسيد الأفكار والنظريات التي يتضمنها التمكين القانوني للفقراء إلى واقع.

قائمة المراجع:

I- باللغة العربية:

كتب

1- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،"البرمجة من أجل العدالة: الوصول للجميع: دليل للممارسين في مجال النهج القائم على حقوق الإنسان للوصول إلى العدالة"، بانكوك، 2005.

2- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "دليل لمجال ممارسة الحكم الديمقراطي لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، مكتب السياسات الإنمائية، فريق الحكم الديمقراطي، نيويورك، ماي 2010.

3- محسن عوض، علاء شلبي، معتز بالله عثمان،"دليل التمكين القانوني للفقراء: معارف وخبرات" ، المنظمة العربية لحقوق الإنسان، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الطبعة الأولى، 2013.

تقارير

4- لجنة التمكين القانوني للفقراء، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "قانون في خدمة الجميع"، المجلد الأول، الولايات المتحدة الأمريكية،2008.

5- معهد غرب آسيا وشمال إفريقيا، التمكين القانوني: منصة للمرونة والإبتكار والنمو: مذكرة مفهوم، منتدى WANA السادس،11- 12 جوان 2014.

مواقع أنترنت

6- المعتصم بالله أبو عين(2015)،"التمكين القانوني"، العدد 4783، مؤسسة الحوار المتدمن، مقالة منشورة على الموقع:

http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=464788&r=021 /4 /2015

7- لجنة التمكين القانوني للفقراء، أسئلة وأجوبة، مركز موارد العدالة الإجتماعية، متوفرة عبر موقع: http://www.sjrcenter.org/media/k2/attachments/9_12.pdf

II - باللغة الأجنبية

Books:

8- Christina Hackmann,"Legal empowerment of the poor and its relation to pro-poor growth", In OECD, *Poverty Reduction and Pro-Poor Growth,* Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 27 Apr 2012.

9- Maaike De langen , Maurits Barendrecht, "Legal empowerment of the poor: Innovating access to justice". In : *The state of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities.*: Brookings institution press, Washington, 2008.

10- Patrick Reynaud, and others, *"Legal Empowerment of the Poor for Sustainable Livelihoods:Towards the Elaboration of a Canadian Agenda for Change"*,The International Development Law Organization (IDLO),The Centre for International Sustainable Development Law (CISDL), Montreal, Quebec, 21 March 2011.

11- Pilar Domingo, TamO'Neil,*"The politics of legal empowerment: Legal mobilisation strategies and implications for developmen"*, Overseas Development Institute, London, 2014.

12- Stephen Golub, *"Legal Empowerment Working Papers: What is Legal Empowerment? An Introduction"*, International Development Law Organization, Italy, 2010.
13-United Nations Development Programme, *"Envisioning Empowerment: A Portfolio of Initiatives for Achieving Inclusion and Development"*, United Nations Development Programme, New Yourk, 2009.
14-United Nations Development Programme, " Legal Empowerment Strategies At Work: Lessons in Inclusion from Country Experiences", United Nations Development Programme, New York, 2014.

Articles

15- Banik, Dan, "Legal Empowerment as a Conceptual and Operational Tool in Poverty Eradication", *Hague Journal on the Rule of Law, Volume 1*,2009, January.
16- Matthew Stephens, "The Commission on Legal Empowerment of the Poor: An Opportunity Missed", *Hague Journal on the Rule of Law, cambridge journals*, 2009.

Reports

17- Adam L. Masser, "Measurement Methodologies For Legal Empowerment Of The Poor", Discussion Paper 6, United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, Norway, March 2009.
18- Akhila Kolisetty," *Examining the effectiveness of legal empowerment as a pathway out of poverty : a case study of BRAC"*, justice&development work*ing paper series , n°26, Washington DC ; World Bank Group, 2014*.
19- Panel Discussion, "Legal Empowerment of the Poor and Poverty Eradication". UN Headquarters New York, Conference Room 2, ECONOMIC AND Financial Second Committee, 64TH: , General Assembly, 16 October 2009.
20- Report of the Secretary-General, "Legal Empowerment of the poor and eradication of poverty", A/64/133,Item 58 of the preliminary list, Sixty-fourth session. General Assembly, United Nations, July 2009.

Document from web site:

21-UNDP," *Integrating Legal Empowerment of the Poor in UNDP's work A Guidance Note"*, Draft 2010, July 21, Retrieved from https://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/environment-energy/www-ee-library/local-development/integrating-legal empowerment-of-the-poor-in-undps-work-/ Legal_ Empowerment _ of _ the %20Poor_Guidance_Note.pdf